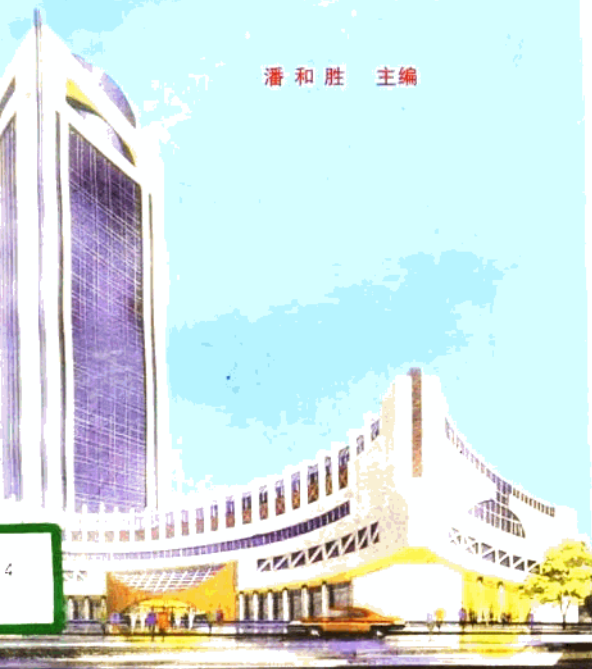


财政预算外资金管理

潘和胜 主编



新华出版社

序

浙江省财政厅副厅长 方仁祥

改革开放以来,随着经济体制改革的不断深入和政府简政放权等职能的转变,预算外资金规模不断扩大,据统计,1995年,浙江省预算外资金总额达176亿元,而同期全省的工商税收仅为102亿元,1996年预算外资金总额达到282亿元。有的地方预算外资金收入已接近甚至超过同期财政收入。这些相当可观的财力与预算内资金的同时存在,在国民经济和社会事业发展等方面发挥着共同的作用。但是,由于预算外资金具有分散性,自主性和随意性等特点,再加上新旧体制交替时期,制度不健全,政策不配套,管理不到位,使得一些地方和部门的预算外资金在收、支、管上存在不少问题。有的擅自设立收费项目,扩大收费范围,提高收费标准,或利用行政职能变无偿为有偿服务;有的把它作为部门的自有资金,长期体外循环,脱离财政监督,还有的乱花乱用,由此降低了资金使用效益,造成了国有资产投资和消费基金膨胀,更为严重的是助长了腐败现象的滋生和蔓延,影响了党群、干群关系,损害了政府形象。

预算外资金作为财政性资金,由其引发一些严重的社会经济问题,引起了各级党委、政府及其财政部门的高度重视。1995年,我省在全国率先开展了预算外资金的专项清理,并取得阶段性效果,进而中央决定用两年时间在全国开展预算外资金清理检查

工作。尤其是 1996 年,中央下发了国办发(1996)29 号文件,为深化我省预算外资金清理强化了领导,理顺了关系,明确了目标,也为我省进一步规范预算外资金管理提供了良好机遇。经过一个阶段的努力探索,全省基本形成了“专户管理、集中征收、集中统一管理和综合财政预算管理”等模式。尤其是金华市积极探索,大胆改革,1997 年全面推出了预算外资金集中统一管理的办法,使预算外资金管理取得了突破性进展,收到了明显的成效。他们的工作走在了全省财政系统的前列,其经验令全省各地所瞩目。去年 10 月,中共中央政治局常委、中纪委书记尉建行同志在金华视察工作时对该市这一做法给予了高度评价。此后,他们的经验在今年初召开的中纪委二次全会上作为全国仅有的两份典型材料之一予以印发。省委、省政府也于今年 5 月在金华召开现场经验交流会,推广了金华市的经验。

预算外资金管理工作难度很大,目前全省还没有形成一个统一的管理模式,各地的管理水平也不尽相同。因此,各级财政部门要把规范预算外资金管理工作的过程作为一个不断探索新路子的过程,一个不断提高驾驭能力的过程。金华市财政局副局长潘和胜同志联系工作实际,对预算外资金管理工作作了比较全面、系统、深入的研究,编著出版了《财政预算外资金管理》一书,这部书不仅是对金华市预算外资金管理工作成功经验的总结,也是对整个预算外资金管理工作发展的历史回顾和理论探索。对于当前加强全省的预算外资金管理工作,进一步深化改革,探索和完善预算外资金管理办,从而推动财政工作的全面加强,在实践和理论上都具有普遍指导价值和借鉴价值。

诚然，如同金华市的预算外资金管理做法还有不完善之处一样，这本书中也会有不足之处和值得继续商榷的地方。我希望潘和胜同志能取长补短、精益求精，继续完善、充实这本书；也期望金华市和全省财政系统锐志于改革进取的同志们认真总结经验，进一步努力探索，辛勤耕耘，写出更多更好的财政工作新篇章。

一九九八年六月

序

浙江省金华市人民政府市长 郑尚金

在社会主义市场经济条件下,政府如何转变思路,拓宽聚财渠道,扩展调度余地,提高理财能力,是摆在各级政府面前的一个十分重要的课题。1997年以来,我市在原先预算外资金“专户储存”、“收支两条线”的基础上深化改革,对预算外资金实行集中统一管理,走出了一条预算外资金管理的新路子。这一成功经验,受到了来金华视察工作的中共中央政治局常委、中纪委书记尉健行同志的高度评价。今年5月,浙江省委、省政府在金华召开现场经验交流会,推广了金华市加强预算外资金管理的经验。由此,我市加强预算外资金管理的做法和经验引起了全市、全省各地乃至全国一些地方的关注。这一成绩的取得,是市委、市政府高度重视,加强领导的结果,是市机关各部门、单位密切配合,大力支持的结果,更重要的是作为政府“管家”的财政部门同志精心策划,认真组织实施的结果。

《财政预算外资金管理》,是一本专门论述预算外资金管理工作的专著。作者潘和胜同志作为分管预算外资金管理工作的市财政局负责人,自始至终参与策划、组织和具体操作这项工作,倾注了大量的心血和精力。他以“金华经验”为核心,拓展到整个预算外资金管理工作领域,从历史与现实、主观与客观、理论与实践的结合上,对预算外资金管理工作进行了多层面的研究和探索,形成了《财政预算外资金管理》一书。

我和潘和胜同志相识多年,对他的工作踏实学习刻苦的作风有较深的了解。他跨出校门,就加入了财税工作队伍。在近二十年的财税工作经历中,他善于学习,勤于思考,刻苦钻研,积累了较为丰富的实践经验。《财政预算外资金管理》一书的编著出版,从一个侧面反映了他从实际出发而又勇于开拓,潜心钻研而又思想解放的工作作风和良好学风。这本书条理清晰,观点鲜明,素才翔实,通俗易懂,可读性强,具有较强的可操作性,我想,无论是财政部门的同志,还是党政机关其它部门、单位的干部,读完这本书都会从中得到启迪而获益非浅。

政府是一部综合运转的大机器。如果在政府各个部门、各个岗位上从事各项工作的同志,都能象潘和胜同志那样,既踏踏实实地耕耘,又注意在实践中进行理性思索,为我们的事业不断开拓新路,写好各自人生的每一页,我们的政府工作就会越做越好。故为之序。

一九九八年七月

浙江省金华市人民政府副市长卢福禄为本书题词：

认真做好财政管理
这篇大文章。

卢福禄
一九九八年七月

前 言

预算外资金管理是我国财政管理的特殊形式。早在建国初期,国家就把一部分财政资金划归地方、部门和企事业单位自行管理,不列入国家预算,在形式上就称它为预算外资金。目的是为了调动地方、部门和企事业单位管理资金的积极性。开始,预算外资金占财政预算收入的比例很少,1952年这个比例为 7.8%,但从 1978 年以后,随着体制改革的不断深入,预算外资金不断膨胀,到 1988 年,预算外资金已占预算收入的 90% 以上。

1995 年以后,有的地方预算外收入已经超过国家预算收入。预算外资金与预算收入的比例关系发生了质的变化。加上有的地方管理不健全,在使用上存在着许多不合理的现象,造成国家财政资金的分散,不利于国家集中资金进行社会主义建设。为此国务院、财政部于 1996 年起先后下达了关于加强预算外资金管理的决定、通知和办法。经过二年多来实践,各地创造了很多预算外资金管理的好经验、好办法。为了进一步实现对预算外资金的科学化、规范化管理,本人根据这些好经验、好办法,结合工作中的体会,汇编了这本小册子。期在抛砖引玉,希望大家共同来修订、补充,使之不断完善,把预算外资金管理推进到一个新的水平,促进社会主义经济建设和各项社会事业的快速发展。

由于编写时间仓促,加上水平的限制,差错和遗漏之处一定不少,请读者批评指正。并对提供资料的财政工作同行们表示感谢。

编 者

一九九八年五月于金华

目 录

第一章 概 论	(1)
第一节 预算外资金的概念.....	(1)
第二节 预算外资金的范围.....	(8)
第三节 预算外资金的特点	(13)
第四节 预算外资金管理的意义	(19)
第五节 预算外资金管理应理顺的几个关系	(22)
第二章 预算外资金管理体制	(26)
第一节 预算外资金管理体制	(26)
第二节 预算外资金管理的内容	(27)
第三节 预算外资金管理机构	(31)
第三章 预算外资金的统一管理	(39)
第一节 统管原则及管理体系	(39)
第二节 收入管理	(45)
第三节 支出管理	(48)
第四节 收支计划	(49)
第五节 单位留用资金的管理	(50)

第六节	考核与奖惩	(51)
第七节	预算外资金的检查	(53)
第四章	专项资金管理	(59)
第一节	农业发展专项资金管理	(59)
第二节	交通发展专项资金管理	(63)
第三节	工业、电力、邮电专项资金管理	(65)
第四节	城市建设专项资金管理	(70)
第五节	住房基金管理	(73)
第六节	土地出让金管理	(92)
第五章	行政事业经费的综合管理	(104)
第一节	支出经费的分类和包干原则	(104)
第二节	包干经费的核定	(105)
第三节	确定参加经费包干的单位	(106)
第四节	确定合理的定额标准	(108)
第五节	包干经费支出管理	(109)
第六章	财务管理	(111)
第一节	票据的管理	(111)
第二节	预算外资金的缴款程序	(114)
第三节	预算外资金的结报	(116)
第四节	调节资金的筹集	(117)
第五节	预算外资金的奖励	(119)
第七章	会计核算	(120)
第一节	预算外会计的概念	(120)
第二节	预算外会计的职能	(122)

第三节	科目的设置·····	(124)
第四节	记帐方法·····	(125)
第五节	会计报表·····	(128)
第八章	乡镇预算外资金管理·····	(131)
第一节	乡镇预算外资金管理的必要性·····	(131)
第二节	乡镇预算外资金的管理·····	(137)
第三节	乡镇预算外资金的会计核算·····	(142)
附录：	·····	(151)
1.	国务院关于加强预算外资金管理的决定 ·····	(151)
2.	财政部关于印发《预算外资金管理实施办法》的通知 ·····	(152)
3.	财政部关于加强乡镇预算外资金管理的通知 ·····	(169)
4.	中华人民共和国土地管理法 ·····	(174)
5.	中华人民共和国房地产管理法 ·····	(186)
6.	财政部、国家土地管理局关于加强土地使用权出让金 征收管理的通知 ·····	(200)

第一章 概 论

第一节 预算外资金的概念

国家财政是以国家为主体，为实现国家职能需要，参与社会产品分配的重要分配环节。国家财政参与社会产品分配所取得的收入就是财政收入，它是国家实现其管理职能的财力保证。

财政收入从广义来说包括国家预算收入和预算外收入。由于我国长期以来对预算外资金不纳入国家预算管理，因此通常所说的财政收入是指由国家集中并直接支配的国家预算收入，但不会因此而改变预算外资金的财政性质。

一、预算外资金的理论根据

预算外资金是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或执行政府职能，依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、

提取和安排使用的，未纳入国家预算管理的各种财政性资金。其范围包括：

法律、法规所规定的行政事业性收费、基金和附加收入等；

国务院或省人民政府及其所属的财政、计划、物价部门批准的行政事业性收费；

国务院以及财政部批准建立的基金、附加收入等；

主管部门从所属单位集中的上缴资金；

用于乡镇政府开支的乡镇自筹和乡镇统筹的资金以及其它未纳入预算管理的财政性资金。

上述未纳入国家预算管理的资金其实质就是财政资金。

财政在社会总产品的分配中居于主导地位。社会产品的价值形式是由 $c+v+m$ 三部分构成。 c 是已消耗的生产资料价值； $v+m$ 是劳动者新创造的价值，其中 v 是劳动者为自己创造的价值， m 是劳动者为社会创造的剩余价值。剩余产品是财政分配的主要客体。但剩余产品作为财政分配对象，既不是剩余产品中的全部，亦不意味着排斥对必要产品价值的分配（如所得税等）。马克思在《哥达纲领批判》中批判拉萨尔的所谓“不折不扣的劳动所得”时，发表了著名的经典性的“扣除理论”。马克思说：“社会总产品在分配给个人消费之前，要满足社会再生产和社会维护方面的需要，要有一系列的扣除，包括：第一，补偿生产中消耗掉的生产资料部份；第二，用于扩大再生产的追加部份；第三，用于应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金；第四，与生产没有直接关系的一般管理费用；第五，用来满足社会公共需要的部分；第六，为丧失劳动能力的人设立的救济基金。其中第一部分属于补偿基金，第二、三部份属于积累基金，第四、五、六部份属于社

会消费基金。社会总产品在完成了以上六项扣除后，才能根据按劳分配的原则在个人之间进行分配。”^①显然，在马克思“扣除理论”中，对社会总产品应扣除的第四、五、六部份和第一部份的一部份是财政分配的主要对象，这是财政收入的理论依据。目前我国作为预算外资金是应扣除的第四、五部份的一部份。

二、预算外资金是财政资金的构成内容

财政构成理论在国际上有不同的学术流派。根据英国近代财政学者道尔顿的观点，财政收入可分为广义和狭义的财政收入两种。广义的财政收入包括政府的一切进款和收入；狭义的财政收入指政府每年的“定期收入”，即所谓“岁入”，相当于我国的国家预算收入。对于收入的概念，在不同时代有它不同的内容。古代国家向人民征收的是实物和劳务，随着货币经济的发展，构成财政收入的实物和劳务逐渐为货币所取代，现代国家的财政收入是国家凭借法定权力向人民征收的一切货币收入。不过我国的农业税所征收的粮食，仍保留着实物的形态。

对于财政收入的分类，西方财政学学者的研究成果对我国社会主义市场经济的财政学具有现实的借鉴意义。

远的不说，1776年，英国经济学家亚当·斯密写了著名的《国富论》，在他的《国富论》中，把财政收入分为来自君主私产或公产收入和来自人民的财政收入即税收两类。

在近代，美国亚当士则把财政收入分为三类：①直接的收入，即政府的公产收入与公企收入；②派生收入，即政府凭借权力获取的收入如税收、罚款等；③预期的收入，即募集公债和发行国

① 注：《马克思恩格斯选集》第三卷9～10，22页

库券的收入。

美国的塞力格曼也把财政收入分为三类：①自由的收入，即来自公民的自由捐赠；②约定的投入，即来自公产与公营事业的收入；③强制的收入，即来自最高土地权的土地征购，来自课罚权的罚款，来自课税权的税收。后来塞力格曼又从个人与政府的经济关系和个人利益与社会利益，将财政收入分为代价、规费和税收三类。

英国道尔顿把财政收入分为如下几点：①强制收入，即税收、战争赔偿、罚金、强迫公债收入等；②代价收入，如公产收入、公业收入、规费收入、自由公债收入等；③其他收入，如专卖收入、特许权使用费、发行钞票收入、捐献收入等。

印度学者西拉斯把财政收入分为两类：税收，包括直接税和间接税；①非税收入，如公产收入、公业收入、行政收入（包括规费、特别课征、特许金、罚款等）、公债收入等。

祖籍台湾，获得美国科罗拉多大学哲学博士学位的薛天栋在其所著的《现代西方财政学》一书中，把财政分为如下几类：

①强制收入——包括税收、战争赔偿收入、强迫公债收入、罚款收入等；

②非强制收入分两类：

a. 有对等关系者^①——包括公共财产出租收入、公营事业不挟其垄断地位的收入、规费收入、自由公债收入等；

b. 无对等关系者——包括公营事业挟其垄断地位的收入、特殊估课收入（地价增值收入）、发行纸币收入、捐献收入。

^① 注：对等关系者，指政府须为纳税人提供特定的劳务，而非对等关系则无须向纳税人提供特定的劳务。

在以上分类中,以西拉斯的税收与非税收分类最为简单明了,也符合当前西方国家财政收入的实际情况。^①

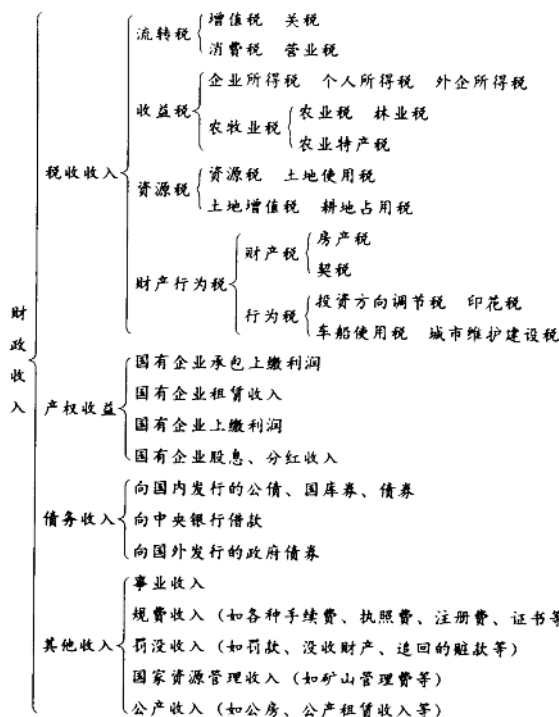
我们从以上东西方财政经济学者的财政收入分类中,可以看出,财政收入实际上包括了税、利、债、费、币(发行货币)五大类。其中非税收入或规费、罚款、行政收入的全部或一部份即相当于我国的预算外收入。

我国的财政收入从取得的形式上可归纳为以下三类:①无偿征收形式,凡是凭借国家权力征收的都属无偿形式。无偿形式是获得财政收入的最基本形式,它主要指各种税收;②有偿形式,即国家以债务人身份,按有借有还的原则向国内外发行的债券和借款。这是财政收入的补充形式;③补偿形式,即以行政方式收取的一部份财政收入,主要是各种财政收费。这种形式不像税收那样不付任何代价,也不像借款那样还本付息。它是以管理性劳动和服务性劳动为收取的依据的。此外,国家还可以以资产者所有者的身份,从国有企业利润中,以上缴利润形式获得产权收益,即相当于西方国家的公产收入或公证收入^②。但随着利改税的实施,原来国有企业的上缴利润改为上缴所得税。因此目前的财政收入除少部份未实行利改税的企业外,实际只保留税、债、费三种形式。

我国财政收入就其管理内容可分为:税收收入、产权收益、债务收入、其他收入四大类:

① 《当代西方财政理论与实务》中国财经出版社

② 《财政学》经济科学出版社



财政收入按预算管理的范围来划分，可分为预算内收入和预算外收入两种。预算内收入包括各项税收、企业收入、债务收入、能源交通建设基金、列入预算管理的其它收入等。预算外收入则是指上表中其它收入的一部份以及按规定标准、规定用途提取的各项专用基金等。由此可见，从财政收入的结构来看，预算外收入是财政收入的重要组成部份，1994 年地方预算外收入已占到当